

# TE Vfgh Erkenntnis 1998/10/7 V127/96

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 07.10.1998

## Index

90 Straßenverkehrsrecht, Kraftfahrrecht

90/01 Straßenverkehrsordnung 1960

## Norm

B-VG Art18 Abs2

B-VG Art139 Abs1 / Allg

B-VG Art119a Abs6

FußgängerzonenV der Gemeinde Pasching vom 10.08.95

Oö GemeindeO 1990 §101

StVO 1960 §43 Abs1 litb

StVO 1960 §45 Abs2

StVO 1960 §76a

StVO 1960 §94b, §94d

## Leitsatz

Aufhebung einer von der Gemeinde als unzuständiges Organ erlassenen Verordnung durch die Aufsichtsbehörde zu Recht; keine Zuständigkeit der Gemeinde zur Schaffung einer verkehrsberuhigten Zone; Intention der verordnungserlassenden Gemeinde offensichtlich - auch aufgrund der an sämtliche Bewohner des betroffenen Gebietes erteilten Ausnahmegewilligungen - nicht auf die Schaffung einer Fußgängerzone gerichtet; Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde zur Regelung "verkehrsarmer Zonen"

## Spruch

Der Antrag wird abgewiesen.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.1. Der Gemeinderat der Gemeinde Pasching hat mit Verordnung vom 10. August 1995 über näher bezeichnete Teilstücke der im Paschinger Ortsteil Langholzfeld gelegenen Stifterstraße, Prinz-Eugen-Straße, Oberhaidstraße, Dornstraße und Weinbergerstraße Fußgängerzonen verfügt, wobei Kraftfahrzeugen des Taxigewerbes sowie Fahrrädern das Befahren der Fußgängerzonen dauernd gestattet wurde. Die Verordnung (im folgenden: Fußgängerzonenverordnung) hat folgenden Wortlaut:

"Gemäß §94 d Z8 iVm §76 a und §54 StVO 1960, BGBl Nr. 159 i. d.g.F. werden nachstehende unbefristete Verkehrsanordnungen getroffen, wobei beiliegender Plan zu einem wesentlichen

Bestandteil der Verordnung erklärt wird:

1. Folgende Teilstücke von Gemeindestraßen im Ortsgebiet von Langholzfeld werden als Fußgängerzonen verordnet:

- a) Das Teilstück der Stifterstraße zwischen der Kreuzung mit der Pelikanstr./Lenaustr. und der Kreuzung mit der Leibnitzstr./Guttenbrunnstr.
- b) Das Teilstück der Pr. Eugenstraße zwischen der Kreuzung mit der Lenaustr./Niedermayrstr. und der Kreuzung mit der Guttenbrunnstr./Dornstr.
- c) Das Teilstück der Oberhaidstr. zwischen der Kreuzung mit der Niedermayrstr. und der Kreuzung mit der Dornstr.
- d) Das Teilstück der Dornstr. zwischen der Kreuzung mit dem Steinweg und der Kreuzung mit der Keplerstr.
- e) Das Teilstück der Weinbergerstr. zwischen der Kreuzung mit dem Steinweg und der Kreuzung mit der Straße - Im Bäckerfeld.

2. Das Befahren der Fußgängerzonen Pkt. 1 a - e wird gem. §76 a Abs2 StVO 1960 Kraftfahrzeugen des Taxigewerbes sowie Fahrrädern dauernd gestattet.

3. Die Rechtswirksamkeit dieser Verordnung tritt gem. §44 Abs1 StVO 1960 mit der Aufstellung der Hinweiszeichen nach §53 Z9 a und 9 b StVO 1960 in Kraft.

Der Bürgermeister:"

Diese Verordnung wurde durch Aufstellen der Hinweiszeichen gemäß §53 Abs1 Z9a und 9b StVO 1960 am 4. Oktober 1995 kundgemacht und in der Folge mit Schreiben vom 17. Oktober 1995 gemäß §101 Abs1 der Oberösterreichischen Gemeindeordnung 1990, LGBl. Nr. 91/1990, (im folgenden: O.ö. Gemeindeordnung) der Oberösterreichischen Landesregierung mitgeteilt.

1.2. Die Oberösterreichische Landesregierung faßte nach Anhörung der Gemeinde Pasching am 4. März 1996 nachfolgenden Beschluß:

"Auf Grund des §101 O.ö. Gemeindeordnung 1990, LGBl. Nr. 91, wird verordnet:

§1

Die Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Pasching vom 10. August 1995, kundgemacht durch die Aufstellung von Hinweiszeichen gemäß §53 Abs1 Z. 9a und 9b StVO 1960 am 4. Oktober 1995, mit der näher bezeichnete Teilstücke der Stifterstraße, Prinz-Eugen-Straße, Oberhaidstraße, Dornstraße und Weinbergstraße, alle im Gemeindegebiet Pasching, Ortsteil Langholzfeld, als Fußgängerzonen verordnet wurden, wird wegen Gesetzwidrigkeit aufgehoben.

§2

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich in Kraft.

Für die o.ö. Landesregierung:"

Diese Verordnung (im folgenden: Aufhebungsverordnung) wurde am 22. März 1996, LGBl. Nr. 27/1996, kundgemacht.

Mit Schreiben vom 25. März 1996, ZVerkR-120.223/14-1996, teilte die oberösterreichische Landesregierung der Gemeinde Pasching die im folgenden verkürzt wiedergegebenen Aufhebungsgründe mit:

a. Die Gemeinde Pasching habe vor Erlassung der Fußgängerzonenverordnung kein Anhörungsverfahren im Sinne des §94f Abs1 litb Z2 StVO 1960 durchgeführt. Es hätte jedenfalls der Wirtschaftskammer und der Arbeiterkammer die Möglichkeit einer Stellungnahme eingeräumt werden müssen.

b. Die Gemeinde Pasching habe an den Verkehrszeichen nach §53 Abs1 Z9a StVO 1960 Zusatztafeln mit dem Wortlaut "Ausgenommen Berechtigte" angebracht, diese Ausnahme sei jedoch vom Text der Verordnung nicht umfaßt. Darüber hinaus sei der Zusatz "Ausgenommen Berechtigte" auch nicht in §76a Abs1 StVO 1960 vorgesehen. Der Inhalt der Kundmachung (Straßenverkehrszeichen und Zusatztafel) müsse exakt mit dem Text der Verordnung übereinstimmen, eine partiell gehörige Kundmachung reiche nicht aus und mache die gesamte Verordnung rechtswidrig. Daher fehle auch jenem Teil der Verordnung, der mit der Kundmachung übereinstimme, die Rechtsgrundlage.

c. Die Gemeinde Pasching habe dem Inhalt der Verordnung nach "keine Fußgängerzonen, sondern jeweils ein Fahrverbot nach §52 lita Z1 StVO 1960, ausgenommen Bewohner von Langholzfeld und sonstige Berechtigte, erlassen", weil mit Bescheid "an beinahe ca. 2500 Personen" Ausnahmegewilligungen gemäß §45 Abs2 StVO 1960 "zum Befahren aller dieser 'Fußgängerzonen' erteilt" worden seien. Es könne daher keine Rede davon sein, daß "diese 'Fußgängerzonen' tatsächlich dem Fußgängerverkehr vorbehalten" seien. In den Ausnahmegewilligungsbescheiden des Bürgermeisters der Gemeinde Pasching werde sogar als Begründung für die Erteilung der Bewilligung ein Wohnsitz in Langholzfeld angeführt. Dies stelle eine "rechtlich unzulässige generelle Ausnahme von diesen 'Fußgängerzonen'" dar. Die Gemeinde Pasching wolle durch die Verordnung von Fußgängerzonen den Durchzugsverkehr im Siedlungsgebiet von Langholzfeld unterbinden und es liege ihr nicht daran, diese Straßenstellen primär Fußgängern vorzubehalten.

d. Überdies habe die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land vor einigen Jahren für die von den Fußgängerzonen umfaßten Straßenzüge ein Fahrverbot gemäß §52 lita Z1 StVO 1960 mit dem Zusatz "ausgenommen Anlieger" verordnet. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes könne eine Verkehrsfläche, für die ein allgemeines Fahrverbot nach §52 lita Z1 StVO 1960 verordnet wurde, nicht gleichzeitig auch eine Fußgängerzone sein. Auch aus diesem Grund sei die Fußgängerzone in Langholzfeld rechtswidrig.

2.1. Die Gemeinde Pasching, vertreten durch ihren Bürgermeister, stellte unter der Überschrift "Verfassungsgerichtshofbeschwerde" gemäß Art139 Abs1 B-VG und den §§57 ff VerfGG den Antrag, "die Verordnung der O.ö. Landesregierung vom 4.3.1996, LGBl. Nr. 27/1996, wegen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes sowie des Rechtes der Gemeinde Pasching auf den eigenen Wirkungsbereich" aufzuheben und dem Land Oberösterreich "die Kosten des verfassungsgerichtlichen Verfahrens im gesetzlichen Ausmaß" aufzuerlegen.

2.2. Die Gemeinde Pasching führt aus, daß der Paschinger Ortsteil Langholzfeld reines Siedlungsgebiet sei, dessen Querstraßen jedoch trotz eines von der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land vor einigen Jahren verordneten Fahrverbotes, ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer, als Zufahrts-(Durchzugs)straßen zu den Einkaufszentren Plus-City und Uno-shopping verwendet würden. Dieses Siedlungsgebiet werde vorwiegend von jungen Familien mit Kindern bewohnt, die sich naturgemäß auf den Straßen aufhalten bzw. dort Rad und Skateboard fahren oder inlineskaten würden. Eine für das Siedlungsgebiet verordnete generelle "30 km/h Geschwindigkeitsbeschränkung" und die ebenfalls bestehende "Rechtsregel" hätten Rasereien von Kraftfahrzeuglenkern nur mangelhaft verhindern können. Verkehrssachverständige der Gemeinde und des Kuratoriums für Verkehrssicherheit hätten im Vorfeld der Verordnungserlassung deren Erforderlichkeit überprüft, außerdem sei die Erlassung der Fußgängerzonenverordnung sowohl mit der Bezirkshauptmannschaft Linz-Land als auch mit dem Gendarmerieposten Pasching abgesprochen gewesen.

Zu den einzelnen von der oberösterreichischen Landesregierung als Begründung angeführten Aufhebungsgründen führte die Gemeinde

Pasching aus:

Zu a.: Im Bereich der Fußgängerzonen befänden sich keine Betriebe bzw. anderweitig von einer größeren Anzahl von Besuchern frequentierte Einrichtungen und nur einige wenige Hauseingänge. Die Verordnung verletze daher keine Interessen von Berufsgruppen, weswegen gesetzlichen Interessenvertretungen nicht angehört worden seien.

Zu b.: Der Zusatz "Ausgenommen ... Berechtigte" sei richtigerweise vom Text der Verordnung nicht erfaßt, weil ihn §76a Abs1 StVO 1960 als Ausnahme nicht vorsehe. Der Ausdruck "Berechtigte" auf der Zusatztafel beziehe sich auf Ausnahmegewilligungen gemäß §45 Abs2 StVO 1960, welche nicht durch Verordnung, sondern nur mittels Bescheiden erteilt werden könnten. Die Zusatztafeln seien lediglich als Hinweis für Inhaber bescheidmäßiger Ausnahmegewilligungen gedacht, die die Fußgängerzone ausnahmsweise befahren dürften. Ginge man aber von der nicht zutreffenden Annahme aus, daß wegen des Zusatzes "Ausgenommen Berechtigte" die Fußgängerzonenverordnung nicht gehörig kundgemacht worden und daher rechtswidrig sei, hätte die oberösterreichische Landesregierung die Verordnung trotzdem nicht aufheben dürfen, weil "falsch kundgemachte Verordnungen und Gesetze nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ... nicht aufzuheben, sondern von vornherein nicht rechtswirksam" seien.

Zu c.: Entgegen der Ansicht der oberösterreichischen Landesregierung handle es sich bei der Fußgängerzonenverordnung nicht um ein "verkapptes Fahrverbot". Die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land habe

bereits vor einigen Jahren ein Fahrverbot, ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer, für das gesamte Siedlungsgebiet von Langholzfeld erlassen.

Zu d.: Soweit sich die oberösterreichische Landesregierung in ihrer Begründung auf ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes berufe, wonach eine Verkehrsfläche, für die ein allgemeines Fahrverbot nach §52 lit a Z1 StVO 1960 gelte, nicht gleichzeitig Fußgängerzone sein könne, sei dies in diesem Fall insofern unzutreffend, als das gegenständliche Fahrverbot im Paschinger Ortsteil Langholzfeld ein "Fahrverbot ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer" und somit kein - wie im zitierten Verwaltungsgerichtshoferkennntnis - generelles Fahrverbot sei. Die Fußgängerzone solle ihrer Aufgabe nach auch den Anliegerverkehr beschränken, weshalb die beiden Verkehrsbeschränkungen einander nicht widersprechen würden.

Außerdem sei das "Fahrverbot ausgenommen Anliegerverkehr" im Zeitraum zwischen der Kundmachung der Fußgängerzonenverordnung und deren Aufhebung - im Oktober 1996 - nicht gehörig kundgemacht und daher nicht rechtswirksam geworden. Die fehlerhafte Kundmachung ergebe sich daraus, daß die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land mit Verordnung vom 23. November 1990 das "Zonen-Fahrverbot ausgenommen Anlieger und Radfahrer für den Paschinger Ortsteil Langholzfeld" befristet bis 31. März 1996 erlassen habe. Mit Verordnung vom 24. Juni 1991 habe die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land diese im Geltungszeitraum befristete Verordnung in eine unbefristete umgewandelt und den Wortlaut auf "Zonen-Fahrverbot ausgenommen Anlieger in Langholzfeld und Doppl sowie Radfahrer" geändert. Diese Verordnung sei durch Aufstellen der entsprechenden Verkehrszeichen rechtswirksam geworden. Mit Verordnung vom 5. August 1991 habe die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land für denselben örtlichen Geltungsbereich ein "Zonen-Fahrverbot mit dem Zusatz 'ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer'" und mit Verordnung vom 21. Oktober 1992 - ebendort - ein "Zonen-Fahrverbot mit dem Zusatz 'ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer'" verfügt. Letztgenannte Verordnung sei sofort rechtswirksam geworden, weil die entsprechenden Verkehrszeichen bereits seit 25. Juni 1991 "gesetzeskonform an jeder Einfahrtsstraße in die betreffende Zone" aufgestellt gewesen wären. Die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land habe in ihrer Verordnung vom 24. Juni 1991 jedoch "vergessen", die Unterpunkte 1.A.g) und 1.A.h) zu verordnen, "obwohl diese Punkte Einfahrtspunkte in die Zone" darstellten und deren ausdrückliches Anführen für die Rechtswirksamkeit der Verordnung ausschlaggebend gewesen sei. In den nachfolgenden Verordnungen vom 5. August 1991 und vom 21. Oktober 1992 würden diese Punkte ebenfalls nicht aufscheinen, sodaß davon ausgegangen werde, daß seit 5. August 1991 das Fahrverbot ausgenommen Anliegerverkehr und Radfahrer im Paschinger Ortsteil Langholzfeld nicht rechtswirksam gewesen sei.

Zum Vorbringen der oberösterreichischen Landesregierung betreffend die Anzahl der erteilten Ausnahmegewilligungen gemäß §45 Abs2 StVO 1960 führt die Gemeinde Pasching aus, daß es "für die Rechtmäßigkeit einer Verordnung" nicht darauf ankommen könne, wie viele "bescheidmäßige Ausnahmegenehmigungen im Anschluß an die Erlassung der Verordnung erteilt" würden. Bei "der Prüfung einer Verordnung auf ihre Rechtmäßigkeit" komme es "nur auf deren Inhalt, deren Kundmachung, die Befugnis zur Erlassung, etc." an und "nicht auf die Anzahl von bescheidmäßigen Erledigungen, die sich im Laufe der Zeit bei Bestehen einer Verordnung auf diese beziehen" würden.

3.1. Die oberösterreichische Landesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Abweisung des Antrages begehrt.

3.2. Unter Verweis auf ihr Schreiben vom 25. März 1996 an die Gemeinde Pasching, ZVerR-120.223/14-1996, und unter Zitierung zahlreicher Rundschreiben der Gemeinde Pasching an ihre Gemeindeglieder führt die oberösterreichische Landesregierung aus, daß sich aufgrund der Aktenlage eindeutig ergebe, daß es sich bei gegenständlicher Fußgängerzonenverordnung dem Inhalt nach um ein Fahrverbot nach §52 Z1 StVO 1960 mit der Ausnahme für Bewohner des Ortsgebietes Langholzfeld und sonstige Berechtigte handle. Die Gemeinde Pasching habe in ihrem Schreiben an ihre Gemeindeglieder mehrmals betont, daß Normzweck der Verordnung die Hintanhaltung des Durchzugsverkehrs sei. So enthalte eine Mitteilung der SPÖ Gemeinderatsfraktion Pasching mit der Überschrift "FuZo hat 1. Bewährungsprobe bestanden" den Leitsatz:

"Minimalen Erschwernissen der zufahrenden Besucher steht der totale Entfall des nicht berechtigten Durchzugsverkehrs bei gleichzeitiger Mobilität der Bewohner entgegen."

Weiters betont die oberösterreichische Landesregierung in ihrer Stellungnahme, daß der Bürgermeister der Gemeinde Pasching "an ca. 2500 KFZ-Zulassungsbesitzer eine Ausnahmegewilligung zum Befahren der/Durchfahren durch die fünf 'Fußgängerzonen' erteilt" habe. Dabei habe die Gemeinde Pasching sowohl auf die Vorschreibung von Eingabegebühren (Bundesstempelmarken) als auch auf Verwaltungsabgaben verzichtet. Zusammengefaßt könne

daher davon ausgegangen werden, daß die Gemeinde Pasching offensichtlich zu keiner Zeit je beabsichtigt habe, diese Fußgängerzonen im Sinne des §76 Abs1 StVO 1960 dem Fußgängerverkehr vorzubehalten. Sinn und Zweck dieser Fußgängerzonen sei allein gewesen, den Durchzugsverkehr von der B 1 zur B 139, insbesondere zu den Einkaufszentren Plus-City und Uno-shopping, zu unterbinden.

Gerade weil die von der Verordnung umfaßten Siedlungsstraßen - wie die Gemeinde selbst ausführe - als Zufahrtsstraßen zu den Einkaufszentren Plus-City und Uno-shopping verwendet würden, seien Interessen von Mitgliedern von Berufsgruppen berührt, und hätte die Gemeinde vor Erlassung ihrer Fußgängerzonenverordnung jedenfalls ein Anhörungsverfahren im Sinne des §94f Abs1 litb Z2 StVO 1960 durchführen müssen.

Außerdem sei die Verordnung nicht gehörig kundgemacht, weil an den Kurzparkzonenhinweisschildern Zusatztafeln mit der Aufschrift "Ausgenommen Berechtigte" angebracht worden wären. Die Verordnung der Gemeinde Pasching sehe demgegenüber lediglich Ausnahmen für Taxis und Fahrräder vor, weshalb genau diese Ausnahmen auf den Zusatztafeln angeführt hätten werden müssen. Dem Vorbringen der Gemeinde, daß die Zusatztafeln zur Information für Inhaber von Ausnahmegewilligungen gedient hätten, sei entgegenzuhalten, daß sich ein solcher Hinweis mit dem Inhalt einer Zusatztafel gemäß §54 Abs1 StVO 1960 nicht decke. Zum Vorbringen der Gemeinde Pasching, daß nicht gehörig kundgemachte Verordnungen von vornherein nicht rechtswirksam und daher nicht aufzuheben seien, sei ihr die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes entgegenzuhalten, wonach ein Mindestmaß an Publizität für die Rechtswirksamkeit der Verordnung genüge.

Bei den Fußgängerzonen handle es sich inhaltlich um Fahrverbote im Sinne des §52 Z1 StVO 1960, für deren Erlassung nicht die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich, sondern die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig sei. Die große Anzahl der erteilten Ausnahmegewilligungen sei maßgeblich für die Rechtmäßigkeit der Verordnung und ein Beweis dafür, daß die in §76a Abs1 StVO 1960 genannten Voraussetzungen für die Erklärung eines Straßenzuges zur Fußgängerzone nicht vorgelegen hätten. Auch widerspreche sie der Argumentation der Gemeinde, man wolle durch die Fußgängerzonen den Anliegerverkehr beschränken.

Die Bezirkshauptmannschaft Linz-Land habe mit Verordnung vom 5. August 1991 für die von der gegenständlichen Verordnung umfaßten Straßenzüge bereits ein Fahrverbot nach §52 Z1 StVO 1960, ausgenommen "Anliegerverkehr und Radfahrer", erlassen. Eine Rechtswidrigkeit dieser Verordnung sei nicht erkennbar, weshalb es - im Sinne der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes - rechtswidrig sei, für die bereits mit einem Fahrverbot belegten Straßenzüge Fußgängerzonen zu verordnen.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1.1. Bei der bekämpften Erledigung handelt es sich um eine Verordnung im Sinne des Art139 B-VG.

1.2. Gemäß Art139 Abs1 zweiter Satz B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Gemeindeaufsichtsbehörde nach Art119a Abs6 B-VG auch auf Antrag der betreffenden Gemeinde.

Die antragstellende Gemeinde ist daher zur Anfechtung der zitierten Aufhebungsverordnung der Landesregierung legitimiert.

1.3. Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist der Verordnungsprüfungsantrag zulässig.

2.1. Art119a Abs6 zweiter Satz B-VG und §101 Abs2 O.ö. Gemeindeordnung verpflichten die Gemeindeaufsichtsbehörde, von ihr als gesetzwidrig erachtete Verordnungen nach Anhörung der Gemeinde durch Verordnung aufzuheben und die Gründe hierfür der Gemeinde gleichzeitig mitzuteilen.

Diesen Bestimmungen entsprechend forderte die oberösterreichische Landesregierung die Gemeinde Pasching mit Schreiben vom 6. November 1995 auf, zu den von ihr gehegten Normbedenken Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 25. März 1996 teilte sie der Gemeinde Pasching die Aufhebungsgründe mit.

2.2. Die für die Erlassung der Verordnung des Gemeinderates der Gemeinde Pasching vom 10. August 1995 maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

§43 StVO 1960 lautet:

"(1) Die Behörde hat für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verordnung

...

b) wenn und insoweit es die Sicherheit, Leichtigkeit oder Flüssigkeit des sich bewegenden oder die Ordnung des ruhenden Verkehrs, die Lage, Widmung, Pflege, Reinigung oder Beschaffenheit der Straße, die Lage, Widmung oder Beschaffenheit eines an der Straße gelegenen Gebäudes oder Gebietes oder wenn und insoweit es die Sicherheit eines Gebäudes oder Gebietes und/oder der Personen, die sich dort aufhalten, erfordert,

1. dauernde oder vorübergehende Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote, insbesondere die Erklärung von Straßen zu Einbahnstraßen, Maß-, Gewichts- oder Geschwindigkeitsbeschränkungen, Halte- oder Parkverbote u. dgl., zu erlassen,

2. den Straßenbenutzern ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, insbesondere bestimmte Gruppen von der Benützung einer Straße oder eines Straßenteiles auszuschließen oder sie auf besonders bezeichnete Straßenteile zu verweisen;

..."

§44 StVO 1960 lautet:

"(1) Die im §43 bezeichneten Verordnungen sind, sofern sich aus den folgenden Absätzen nichts anderes ergibt, durch Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen kundzumachen und treten mit deren Anbringung in Kraft. Der Zeitpunkt der erfolgten Anbringung ist in einem Aktenvermerk (§16 AVG 1950) festzuhalten. ..."

§76a StVO 1960 lautet:

"(1) Die Behörde kann, wenn es die Sicherheit, Leichtigkeit oder Flüssigkeit des Verkehrs, insbesondere des Fußgängerverkehrs, die Entflechtung des Verkehrs oder die Lage, Widmung oder Beschaffenheit eines Gebäudes oder Gebietes erfordert, durch Verordnung Straßenstellen oder Gebiete dauernd oder zeitweilig dem Fußgängerverkehr vorbehalten (Fußgängerzone). In einer solchen Fußgängerzone ist jeglicher Fahrzeugverkehr verboten, sofern sich aus den folgenden Bestimmungen nichts anderes ergibt; das Schieben eines Fahrrades ist erlaubt. Die Bestimmungen des §45 über Ausnahmen in Einzelfällen bleiben unberührt.

(2) Sind in einer Fußgängerzone Ladetätigkeiten erforderlich, so hat die Behörde in der Verordnung nach Abs1 nach Maßgabe der Erfordernisse die Zeiträume zu bestimmen, innerhalb deren eine Ladetätigkeit vorgenommen werden darf. Ferner kann die Behörde in der Verordnung nach Abs1 nach Maßgabe der Erfordernisse und unter Bedachtnahme auf die örtlichen Gegebenheiten bestimmen, daß mit

1. Kraftfahrzeugen des Taxi- und Mietwagen-Gewerbes und Fiakern jeweils zum Zubringen oder Abholen von Fahrgästen von Beherbergungsbetrieben,

3. Fahrrädern und

4. Kraftfahrzeugen mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3500 kg, die zur Ausübung der Tätigkeit als Handelsvertreter dienen und die mit einer Tafel mit der Aufschrift 'Bundesgremium der Handelsvertreter, Kommissionäre und Vermittler' und mit dem Amtssiegel des Landesgremiums, dem der Handelsvertreter angehört, gekennzeichnet sind,

die Fußgängerzone dauernd oder zu bestimmten Zeiten befahren werden darf.

(3) Für die Kundmachung einer Verordnung nach Abs1 gelten die Bestimmungen des §44 Abs1 mit der Maßgabe sinngemäß, daß am Anfang und am Ende einer Fußgängerzone die betreffenden Hinweiszeichen (§53 Z. 9a bzw. 9b) anzubringen sind.

(4) An Stelle einer Zusatztafel können die vorgesehenen Angaben im blauen Feld des Hinweiszeichens angebracht werden, wenn dadurch die Erkennbarkeit des Zeichens nicht beeinträchtigt wird.

(5) Unbeschadet der Bestimmung des Abs2 dürfen Fußgängerzonen

a) mit Fahrzeugen des Straßendienstes und der Müllabfuhr sowie gegebenenfalls mit Schienenfahrzeugen und Omnibussen des Kraftfahrlinienverkehrs,

b) mit den zur Durchführung einer unaufschiebbaren Reparatur eines unvorhersehbar aufgetretenen Gebrechens notwendigen Fahrzeugen und

c) mit Fahrzeugen des öffentlichen Sicherheitsdienstes und der Feuerwehr in Ausübung des Dienstes

befahren werden.

(6) Die Lenker von Fahrzeugen dürfen in eine Fußgängerzone nur an den hierfür vorgesehenen Stellen einfahren. Sie haben von ortsgebundenen Gegenständen oder Einrichtungen (wie Häusern, Brunnen, Laternen, Bänken, Bäumen u. dgl.) einen der Verkehrssicherheit entsprechenden seitlichen Abstand einzuhalten und dürfen nur mit Schrittgeschwindigkeit fahren. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit für Schienenfahrzeuge ist nach den eisenbahnrechtlichen Vorschriften festzusetzen.

(7) Fußgänger dürfen in Fußgängerzonen auch die Fahrbahn benützen. Sie dürfen dabei aber den erlaubten Fahrzeugverkehr nicht mutwillig behindern."

§94b StVO 1960 lautet:

"(1) Behörde im Sinne dieses Bundesgesetzes ist, sofern der Akt der Vollziehung nur für den betreffenden politischen Bezirk wirksam werden soll und sich nicht die Zuständigkeit der Gemeinde oder der Bundespolizeibehörde ergibt, die Bezirksverwaltungsbehörde

...

b) für die Erlassung von Verordnungen und Bescheiden,

..."

§94d StVO 1960 lautet:

"Sofern der Akt der Vollziehung nur für das Gebiet der betreffenden Gemeinde wirksam werden und sich auf Straßen, die nach den Rechtsvorschriften weder als Autobahnen, Autostraßen, Bundesstraßen oder Landesstraßen gelten noch diesen Straßen gleichzuhalten sind, beziehen soll, sind folgende Angelegenheiten von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen:

...

4. die Erlassung von Verordnungen nach §43, mit denen Beschränkungen für das Halten und Parken oder ein Hupverbot oder Geschwindigkeitsbeschränkungen erlassen werden,

...

6. die Bewilligung von Ausnahmen (§45) von den erlassenen Beschränkungen und Verboten,

...

8. die Bestimmung von Fußgängerzonen und die Bewilligung von Ausnahmen für Fußgängerzonen (§76a),

..."

2.3. Aus der Gegenüberstellung der zitierten Bestimmungen ergibt sich einerseits, daß auf §76a StVO 1960 gestützte Verordnungen gemäß §94d Z8 StVO 1960 von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich zu erlassen und durch die Anbringung der Hinweiszeichen "Fußgängerzone" und "Ende einer Fußgängerzone" kundzumachen sind. Andererseits sind auf §43 Abs1 litb StVO 1960 gestützte Verordnungen gemäß §94b litb dieses Gesetzes von der Bezirksverwaltungsbehörde zu erlassen und durch die Anbringung von Vorschriftszeichen oder taxativ aufgezählten Hinweiszeichen, zu denen die Hinweiszeichen "Fußgängerzone" und "Ende einer Fußgängerzone" nicht zählen, kundzumachen.

Daraus folgt weiters, daß für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen gemäß §45 Abs2 StVO 1960 im ersten Fall die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich, im zweitgenannten Fall die Bezirksverwaltungsbehörde zuständig ist.

Für die Gesetzmäßigkeit einer Verordnung, mit der im Interesse des Fußgängerverkehrs ein Fahrverbot erlassen wird, ist maßgeblich, auf welche der beiden zitierten Bestimmungen der StVO 1960 sie sich zu stützen vermag.

Wie der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 5. März 1982, A6/82, ausgesprochen hat, kommt seit der Einführung des §76a StVO 1960 (6. StVO Novelle) für die Errichtung einer "Fußgängerzone" nunmehr ausschließlich die Spezialbestimmung des §76a StVO 1960 in Betracht. Dies schließt allerdings - nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofes - grundsätzlich nicht aus, daß §43 Abs1 litb dieses Gesetzes weiterhin Grundlage für

Verordnungen sein kann, mit denen im Interesse des Fußgängerverkehrs sogenannte "verkehrsarme Zonen" geschaffen werden, indem z.B. bestimmte Gruppen von Straßenbenützern von der Benützung einer Straße oder eines Straßenteiles ausgeschlossen werden. §43 Abs1 litb StVO 1960 ist nämlich als die allgemeine Norm und §76a StVO 1960 als die Spezialnorm anzusehen. Sollen im Interesse des Fußgängerverkehrs durch eine Verordnung "Straßenstellen oder Gebiete dauernd oder zeitweilig dem Fußgängerverkehr vorbehalten" und "jeglicher Fahrzeugverkehr verboten" werden, kann zufolge der Formulierung des §76a Abs1 StVO 1960 nur mehr diese Spezialnorm, nicht aber mehr die allgemeine Norm des §43 Abs1 litb StVO 1960 die gesetzliche Grundlage einer Verordnung über die Errichtung einer "Fußgängerzone" bilden. Wird der Fahrzeugverkehr hingegen nicht zur Gänze - abgesehen von den nach §76a StVO 1960 auch in der "Fußgängerzone" zulässigen Ausnahmen - ausgeschlossen, kann als Verordnungsgrundlage nur die allgemeine Vorschrift des §43 Abs1 litb StVO 1960 herangezogen werden. An die Unterscheidung Fußgängerzone - "verkehrsarme Zone" knüpfen sich daher ua. folgende wesentliche Rechtsfolgen:

Hinsichtlich der Zuständigkeit zur Erlassung einer derartigen Verordnung wurde bereits oben festgehalten, daß zur Erlassung einer Verordnung gemäß §76a StVO 1960 die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich (§94d Z8 StVO 1960), zur Erlassung einer Verordnung gemäß §43 Abs1 litb StVO 1960 die Bezirksverwaltungsbehörde (§94b Abs1 litb StVO 1960) zuständig ist. Gleiches gilt auch für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen gemäß §45 Abs2 StVO 1960.

Bei Erlassung einer Verordnung nach §76a StVO 1960 dürfen dort nicht erwähnte generelle Ausnahmen (z.B. bezüglich Garagenausfahrten) vom Verbot des Fahrzeugverkehrs nicht zugelassen werden (VwGH 5.3.1982, A6/82). Hingegen ist der Verordnungsgeber bei Errichtung "verkehrsarmer Zonen" hinsichtlich der Zulassung von Ausnahmen gesetzlich nicht beschränkt.

3.1. Der Verfassungsgerichtshof hält die Gemeindeverordnung aus folgenden Gründen für gesetzwidrig:

3.1.1. Wie sich aus den Verwaltungsakten ergibt, war das der Fußgängerzonenverordnung zugrundeliegende erklärte Ziel der Gemeinde Pasching die Hintanhaltung des Durchzugsverkehrs von der B 1 zur B 139 Kremstalbundesstraße, insbesondere durch die Stifterstraße und die anderen in der Gemeindeverordnung genannten Straßen. Dies ergibt sich ua. aus dem Sitzungsprotokoll des Gemeinderates der Gemeinde Pasching vom 10. August 1995 (AS 8/4), in welcher der Gemeinderat über den Antrag, "im Siedlungsgebiet Langholzfeld verkehrsberuhigende Maßnahmen mit Ausnahmeregelungen laut Amtsbericht" zu treffen, mit Stimmenmehrheit die genannte Fußgängerverordnung beschlossen hat. Die Intentionen der Gemeinde Pasching sind auch dem Schreiben des Bürgermeisters an die Gemeindebürger vom 21. August 1995 (AS 2) zu entnehmen, in dem zu lesen ist, daß die Gemeinde mit der Fußgängerzonenverordnung "das richtige Instrument für die Verhinderung des Durchzugsverkehrs gefunden zu haben" glaubte. In einem Schreiben der Gemeinde Pasching vom 12. Dezember 1995 an die oberösterreichische Landesregierung wird die Fußgängerzonenverordnung folgendermaßen begründet:

"Da es jedoch in letzter Zeit zu einer verstärkten Zunahme des Verkehrs, besonders von "fremden" Kfz's gekommen ist, wurde nun eine Fußgängerzone in fünf Bereichen im Siedlungsgebiet von Langholzfeld verordnet".

3.1.2. Gleichzeitig sollte jedoch den Bewohnern der Siedlung Langholzfeld weiterhin das uneingeschränkte und ungehinderte Befahren der von der Gemeindeverordnung umfaßten Straßenzüge gewährleistet bleiben. Darauf deutet der in einer Mitteilung der SPÖ Gemeinderatsfraktion Pasching formulierte Leitsatz hin:

"Minimalen Erschwernissen der zufahrenden Besucher steht der totale Entfall des nicht berechtigten Durchzugsverkehrs bei gleichzeitiger Mobilität der Bewohner entgegen."

Das bereits oben zitierten Schreiben des Bürgermeisters an die Gemeindebürger vom 21. August 1995 (AS 2) enthält dazu die Mitteilung, daß geplant sei, "daß alle Bewohner von Langholzfeld die Fußgängerzone befahren" dürften, wofür jedem Antragsteller "eine Ausnahmegenehmigung erteilt und ... gleichzeitig eine Berechtigungskarte ausgehändigt" würde. Diese Berechtigungskarte solle "auf das Kennzeichen des für den Bewohner von Langholzfeld zugelassenen, bzw. benutzten Kraftfahrzeuges" lauten und sei bei jeder Fahrt mitzuführen. Im letzten Absatz des Schreibens ergeht an die Bewohner von Langholzfeld die Aufforderung: "Wenn Sie als Bewohner von Langholzfeld noch keinen Antrag auf Ausnahmegenehmigung gestellt haben oder sich Ihre Autonummer in der Zwischenzeit geändert hat - beiliegend dafür nochmals ein Antragsformular mit der Bitte, dieses umgehend an die Gemeinde zu senden."

Auch die von der Gemeinde Pasching im Zusammenhang mit der Erteilung der Ausnahmegenehmigungen gewählte

Vorgangsweise zeigt die Absicht der Gemeinde, wirklich jedem interessierten Bewohner von Langholzfeld auf möglichst einfache Weise eine Ausnahmegewilligung zum Befahren der Fußgängerzonen zu ermöglichen. In ihrer Stellungnahme an die oberösterreichische Landesregierung vom 12. Dezember 1995 (AS 8/3) führte die Gemeinde Pasching aus:

"Die Gemeinde Pasching verzichtete - gesetzeskonform nach dem Gebührengesetz 1957 - keineswegs auf die Einhebung von Eingabegebühren. Es wurde im Vorfeld der Überlegungen zur Erlassung der Fußgängerzonen bei der Langholzfelder Bevölkerung lediglich eine Umfrage gemacht, wieviele Bewohner die Ausstellung eines Ausnahmescheides wünschen. In der Folge wurde mit diesen telefonisch bzw. mündlich Kontakt aufgenommen, und diese stellten dann den konkreten Antrag mündlich, weshalb hier keine Gebühren für Eingaben nach dem Gebührengesetz angefallen sind. Ebenfalls verzichtete die Gemeinde Pasching keineswegs auf die Einhebung der Gemeinde-Verwaltungsabgabe von S 340,- für die Ausstellung eines Ausnahmescheides gemäß §45 Abs2 StVO 1960. Da die Gemeinde Pasching jedoch beabsichtigte, jedem Ansuchenden eine Subvention in der Höhe der Verwaltungsabgabe zu gewähren, wurde diese Verwaltungsabgabe, die ohnedies der Gemeinde Pasching zusteht, gleich ein(zu)behalten und mit der Vorschreibung auf(gerechnet)."

3.1.3. Die Gemeinde Pasching hat zahlreiche - nach Angaben der oberösterreichischen Landesregierung ca. 2500 - Ausnahmegewilligungen zum Befahren der Fußgängerzonen an Bewohner der Siedlung Langholzfeld erteilt. Im gegenständlichen Verfahren wurde dem Verfassungsgerichtshof die genaue Anzahl der Genehmigungen nicht mitgeteilt, aus einem Schreiben der Gemeinde Pasching an das Amt der oberösterreichischen Landesregierung (AS 11/2) geht jedoch hervor, "daß nicht

ca. 8.500 Ausnahmegenehmigungen, ..., sondern nur ein geringer Bruchteil davon erteilt wurde".

4. Es ist - wie sich aus den vorgelegten Unterlagen ergibt - jedenfalls davon auszugehen, daß an alle antragstellenden Bewohner des Ortsteiles Langholzfeld Ausnahmegewilligungen erteilt wurden. Auch aus der Rechtsmittelbelehrung des Bewilligungsbescheides (AS 4/1 und 4/2) ergibt sich, daß ein Wohnsitz in Langholzfeld als Grund für die Erteilung einer Bewilligung ausreichend war. Ein Vergleich dieser Sachlage mit der Regelung des §76a StVO 1960 ergibt, daß die in der Verordnung genannten Straßenzüge nicht dauernd oder zeitweilig dem Fußgängerverkehr vorbehalten waren und daß dort nicht jeglicher Fahrzeugverkehr verboten war, weshalb - auch in Anbetracht der Vorgangsweise bei der Erteilung der Ausnahmegewilligungen - mit der gegenständlichen Gemeindeverordnung keine "Fußgängerzone" im Sinn des §76a StVO 1960, sondern eine sogenannte "verkehrsarme Zone" im Interesse des Fußgängerverkehrs und der Bewohner von Langholzfeld auf der Grundlage des §43 Abs1 litb StVO 1960 geschaffen wurde. Die Verordnung wurde daher von einer unzuständigen Behörde erlassen, weil gemäß §94b StVO 1960 iVm §43 Abs1 litb StVO 1960 die Bezirksverwaltungsbehörde zur Erlassung einer derartigen Verordnung zuständig gewesen wäre.

5. Die Gemeindeverordnung wurde von einem unzuständigen Organ erlassen und war daher gesetzwidrig. Die Aufhebung der Verordnung der Gemeinde Pasching vom 10. August 1995 durch die angefochtene Aufhebungsverordnung der oberösterreichischen Landesregierung erfolgte sohin jedenfalls zu Recht.

Aus diesem Grunde erübrigte sich ein Eingehen auf die weiteren, von der oberösterreichischen Landesregierung zur Begründung der Aufhebungsverordnung vorgebrachten Bedenken. Der Antrag der Gemeinde Pasching war daher abzuweisen.

6. Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG 1953 ohne mündliche Verhandlung beschlossen werden.

#### **Schlagworte**

VfGH / Legitimation, Gemeinderecht, Aufsichtsrecht, Aufhebung von amtswegen, Straßenpolizei, Fußgängerzone, Verkehrsbeschränkungen, Behördenzuständigkeit

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1998:V127.1996

#### **Dokumentnummer**

JFT\_10018993\_96V00127\_00

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)